Julian AULEYTNER

POLITYKA SPOŁECZNA W SŁUŻBIE ROZWOJU I SOLIDARNOŚCI

W polityce społecznej toczy się dziś spór pomiędzy promocją wartości liberalnych a solidarnością społeczną. [...] Rzecz idzie o dobro wspólne, wymagające solidarności ogółu w działaniach zbiorowych.

POLSKA KWESTIA SPOŁECZNA W XX WIEKU

Kwestia społeczna jest przedmiotem zarówno działalności państwa, jak i refleksji naukowej. Jako przedmiot działalności państwa wiąże się ze stałym poszukiwaniem sprawiedliwości w życiu społecznym, z próbami wyrównywania nieuzasadnionych różnic socjalnych między poszczególnymi grupami społecznymi. Różnice te są postrzegane jako wyraz braku solidarności, a także jako hamulec rozwoju. Jako przedmiot refleksji naukowej kwestia społeczna jest ważnym elementem nauki o polityce społecznej.

Wprowadzone powyżej rozróżnienia mają istotne znaczenie: wskazują na konieczny d y s t a n s między n a u k ą a p r a k t y k ą, który ujawnia konflikt, a przynajmniej napięcie, pomiędzy ideą a działaniami[1]. W nowym ustroju gospodarki rynkowej nauka o polityce społecznej nie jest tożsama z podejmowaniem konkretnych działań przez państwo i inne podmioty. Raczej bada je ona, opisuje i ocenia ich skuteczność według przyjętej przez badacza – świadomie lub nieświadomie – hierarchii wartości.

W przeciwieństwie do naukowca, działacz społeczny lub polityczny – chcąc być skutecznym – musi działać szybko i zależy mu przede wszystkim na doraźnym i widocznym efekcie. Dla działacza mniej istotne są zatem długofalowe skutki jego decyzji. Liczy się przede wszystkim efekt bieżący. W demokracji wiąże się to również z obietnicami wyborczymi i z walką o władzę lub o dostęp do niej. Praktyka taka wywołuje nowe, o innej jakości problemy społeczne. Doraźne rozwiązanie problemu nie oznacza, że w dłuższej perspektywie nie pojawi się nowa komplikacja.

Nie dostrzeganym problemem jest rozrastająca się biurokracja w dziedzinie organizacji pomocy społecznej, która ma bezpośredni wpływ na sposób roz-

[1] Szerzej na ten temat zob.: J. A u l e y t n e r, *Polityka społeczna. Teoria i praktyka*, Warszawa 1997.

wiązywania palących potrzeb jednostek i grup. Biurokracja jest ze swej natury konserwatywna; ma własny styl działania, różny od działań polityków, i stanowi potężną siłę, która na ogół spowalnia reformy. Stąd często dochodzi do konfliktu interesów między działaczami a biurokracją. Aparat biurokratyczny jest pośrednikiem między państwem a człowiekiem biednym, niepełnosprawnym, bezdomnym, bezrobotnym, starym, pokrzywdzonym. Ostatecznie to on decyduje o losie tych ludzi.

Tymczasem nauka o polityce społecznej nie walczy o władzę, bada problemy społeczne, dostrzega różnorodne bieżące interesy poszczególnych grup społecznych, ponadto przewiduje długofalowe skutki działań. Ta osobliwa pozycja nauki daje jej możliwość formułowania prognoz nie obciążonych myśleniem koniunkturalnym czy uwikłanym w bieżącą grę interesów politycznych i personalnych.

W polskiej nauce o polityce społecznej nie znajdujemy podręcznikowych, historycznych opracowań kwestii społecznej. W efekcie pięć pokoleń Polaków uczy się polityki społecznej bez znajomości jej historii. Takie traktowanie polityki społecznej sprzyja utrwalaniu rozwiązań przypadkowych i doraźnych, nie opartych na doświadczeniach pokoleń. Na takim podejściu zaważyły z różnych powodów lata 1939-1989. Z perspektywy kończącego się wieku można dostrzec obszary niewiedzy o działalności społecznej: na przykład w latach 1901-1918 lub w latach 1939-1957. Nie dysponujemy precyzyjnymi odpowiedziami na pytanie: jak wyglądały wówczas kwestie socjalne?, jak były rozwiązywane?, jak ludzie przetrwali ten czas? Dysponujemy jedynie wycinkowymi opisami rzeczywistości społecznej z różnych okresów, które zaledwie ilustrują skalę subiektywnie odczuwanej krzywdy, nie wyjaśniają jednak mechanizmów i przyczyn niesprawiedliwości. Usprawiedliwieniem tego stanu rzeczy było stopniowe wyłanianie się dopiero w XX wieku nowej nauki o polityce społecznej, której przedstawiciele wywodzili się z różnych dyscyplin naukowych i reprezentowali różne opcje ideowe. Nie zawsze potrafili oni prawidłowo rozpoznać problemy społeczne i właściwie je zinterpretować.

Wciąż nie wykorzystanym źródłem informacji dotyczących spraw społecznych pozostaje publicystyka prasowa, zwłaszcza z pierwszej połowy obecnego stulecia. Prasa różnych orientacji ideowych, zwłaszcza katolicka i socjalistyczna, zawsze odzwierciedlała życie narodu; opisywała sytuacje, które mogą stanowić dla współczesnych zapomnianą, historyczną fotografię socjo-ekonomicznej kondycji minionych pokoleń i ich solidarności społecznej.

Nie bez znaczenia był tu także fakt, że przez dwadzieścia trzy lata mijającego stulecia polska państwowość po prostu nie istniała. Należy też zwrócić uwagę na zmieniające się ustroje polityczne: 45 lat realnego socjalizmu i prawie 32 lata gospodarki rynkowej w dwóch historycznych odsłonach niepodległościowych. Każdy z tych okresów posiadał własne uwarunkowania polityczne, które różnorodnie rzutowały na sytuację ekonomiczną i socjalną obywateli.

Sytuacja taka nie miała miejsca w krajach Europy Zachodniej, dzięki czemu mogły one w sposób długofalowy kreować własne modele polityki społecznej. Polską kwestię społeczną charakteryzuje natomiast brak opisów trendów średnio- i długookresowych.

PODEJŚCIE PODMIOTOWE DO KWESTII SPOŁECZNEJ

Kwestię społeczną można rozumieć podmiotowo i przedmiotowo. W znaczeniu podmiotowym analizujemy sytuację socjalną poszczególnych grup społecznych, takich jak: dzieci, kobiety, rodziny, ludzie starzy i niepełnosprawni, robotnicy, chłopi, związki zawodowe, mniejszości narodowe.

W literaturze z zakresu polityki społecznej brak opracowań na temat wielu z tych grup. Nie ma kompleksowej wiedzy dotyczącej losu rodzin wielodzietnych czy ludzi starych i niepełnosprawnych w pierwszej połowie XX wieku; niewiele też wiemy o położeniu socjalnym mniejszości narodowych w okresie międzywojennym. Nie potrafimy odpowiedzieć na pytanie, czy istniały różnice na przykład między zamożnością mniejszości niemieckiej, żydowskiej i ukraińskiej, ponieważ nie znano sposobów badania ubóstwa. Nie ma więc naukowych punktów odniesienia do socjalnej sytuacji ludności polskiej tamtego okresu.

W mijającym stuleciu nastąpiły zasadnicze przemiany w polskim społeczeństwie. Przede wszystkim wzrosła liczba ludności. Ocenia się, że w 1914 roku ludność na ziemiach polskich pod zaborami liczyła około 30 milionów i było to społeczeństwo niejednolite etnicznie, co wiązało się z pojawieniem się poważnej kwestii mniejszości narodowych. Obecnie ludność Polski liczy około 39 milionów, a mniejszości narodowe nie są przyczyną tak drastycznych problemów społecznych jak niegdyś. Przede wszystkim osłabły nacjonalizmy, pojawiła się też przeciwstawna skłonność do integracji w ramach jednoczącej się Europy. Tendencja ta była zupełnie nieznana w pierwszej połowie XX wieku; niebawem stanie się przyczyną nowych zjawisk społecznych w Polsce.

Niektóre kwestie natomiast mają swoje bogate piśmiennictwo. Do szczegółowo i nieźle opisanych zaliczyć należy sytuację takich grup społecznych, jak robotnicy (także związki zawodowe), rolnicy, kobiety i dzieci.

Najczęściej opisywaną grupą społeczną w literaturze z zakresu polityki społecznej byli robotnicy. Istnieje bogata dokumentacja dotycząca krzywdy robotniczej na ziemiach polskich, która obejmuje okres ponad stu lat[2]. Można powiedzieć, że pojawienie się kwestii robotniczej zapoczątkowało nowożytną

---

[2] Por. A. Wóycicki, *Dzieje robotników przemysłowych w Polsce*, Warszawa 1929; zob. też: M. Anasz, D. Poliński, Z. Sufin, *Warunki życia i pracy w Polsce międzywojennej*, Warszawa 1978.

politykę społeczną. W obecnych czasach klasa robotnicza stopniowo zanika w miarę przekształceń gospodarek na świecie; robotnicy przestali zatem być głównym przedmiotem zainteresowania nauki. Przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać zarówno w sile związków zawodowych, jak i w procesach demokratyzacji, w których partie potrzebowały głosów robotników.

Równie dużo wiemy z literatury przedmiotu o sytuacji socjalnej rolników. Dane statystyczne z roku 1921 informowały, iż w polskim rolnictwie było czynne zawodowo około 72% ludności. Dziś jest to około 24%. Nie oznacza to jednak, że kwestia rolna przestała istnieć. Zmieniły się tylko jej treść i charakter. Zlikwidowano analfabetyzm, ale duża część młodego pokolenia na wsi ma ograniczony dostęp do studiów wyższych. Wieś nadal jest obszarem opóźnionym w rozwoju ze względu na utrudniony dostęp do dóbr kultury i służby zdrowia, ze względu na brak rozwiniętej infrastruktury, dłuższy czas pracy, słabo rozwinięte służby socjalne i ubóstwo oraz przeludnienie powiązane ze zwiększonym bezrobociem. W XX wieku z polskiej wsi migrowało do miast i za granicę wiele milionów ludzi. Oczywiście również na wsi dokonuje się awans cywilizacyjny, lecz jego tempo jest dalece niezadowalające, co potwierdzają drastyczne formy protestów rolniczych. Obserwuje się trwającą od dziesięcioleci asymetrię w społecznym rozwoju polskich miast i wsi na niekorzyść wsi. W przypadku rolników – nie posiadających takiej siły przebicia, jaką dysponują robotnicy w Polsce i rolnicy w krajach należących do Unii Europejskiej – potrzebne są badania zachodzących na wsi procesów społecznych i porównania ich wyników z wynikami analogicznych badań przeprowadzonych w odniesieniu do miast.

Do ważnych kwestii socjalnych w znaczeniu podmiotowym zaliczano sprawę kobiet. Dyskryminacja kobiet, ich eksploatacja oraz bezrobocie wewnątrz tej grupy społecznej były przez całe dziesięciolecia „dyżurnymi" tematami publicystyki naukowej. W okresie stalinowskim natomiast temat ten nie był w ogóle poruszany, a dziś kwestia kobieca, choć dostrzegana, nie posiada już tak wyraźnej ostrości, jak na początku XX wieku. W skali międzynarodowej prowadzi się statystyki dostępu kobiet do edukacji, polityki, do stanowisk kierowniczych oraz bada skalę bezrobocia wśród nich. Równość kobiet i mężczyzn, z uwzględnieniem ich funkcji rodzinnych, jest monitorowana w skali globalnej. W Polsce kwestia ta stała się w 1999 roku przedmiotem inicjatywy ustawodawczej ze strony lewicy.

Po pierwszej wojnie światowej, aby zapobiec jej drastycznym skutkom społecznym, podjęto pewne działania obejmujące przede wszystkim osierocone dzieci. Półtora miliona sierot wymagało wówczas pilnej pomocy społecznej i otrzymywało ją na miarę możliwości młodego państwa. Gorzej przedstawiała się natomiast sytuacja dzieci bezdomnych i nieślubnych. Były to kategorie społeczne, które z jednej strony spotykały się z dyskryminacją, trwającą nierzadko przez całe życie, z drugiej zaś strony doznawały przejawów solidarności

w formie pewnych działań zbiorowych[3]. Dziś w wymiarze społecznym nie ma problemu dzieci nieślubnych, gdyż po II wojnie światowej ustawowo uznaje się powszechną równość praw wszystkich ludzi, bez względu na charakter urodzenia.

Nieznanym współcześnie problemem socjalnym, który był jednak istotny na początku XX wieku, jest kwestia zatrudnienia nieletnich i młodocianych. Pracujący nieletni to faktycznie dzieci w wieku od 12 do 15 lat (małoletni zwani byli wówczas „wyrostkami"). Ustawodawstwo zaboru rosyjskiego dopuszczało pracę dzieci od 12 roku życia. W 1905 roku grupa zatrudnionych „wyrostków" na terenie Królestwa Polskiego liczyła oficjalnie ponad 31,5 tysiąca osób. Konstytucja marcowa wprowadziła dolną granicę zatrudnienia od lat 15, ale jej postanowienia nie obejmowały tak zwanych parobków, czyli dzieci zatrudnionych w rolnictwie, w leśnictwie i w zakładach nieprzemysłowych. W Polsce międzywojennej grupa zatrudnionych młodocianych (powyżej 15 lat) liczyła według danych z 1 stycznia 1928 roku już około 57 tysięcy osób (bez danych z Górnego Śląska). Zatrudnianie młodocianych stanowiło istotną kwestię socjalną, osoby takie bowiem nie miały szans na zdobycie wykształcenia i z czasem stanowiły grupę marginalizowaną społecznie. Praca dzieci i młodocianych często stanowiła jedyne źródło utrzymania dla całej rodziny, dlatego też państwowym inspektorom pracy niełatwo było przeciwdziałać eksploatacji tej grupy społecznej. Wyzysk dzieci polegał też na nieprzestrzeganiu norm czasu pracy. Ośmiogodzinna norma była w przypadku tej grupy nagminnie łamana. W literaturze przedmiotu podawane są przypadki z lat dwudziestych zatrudniania młodocianych i dzieci nawet po 16 godzin na dobę. W tym zakresie polskie przepisy były zapóźnione w stosunku do ówczesnych regulacji międzynarodowych. Obecnie młodociani są zabezpieczeni konstytucyjnym zapisem o obowiązku nauki do 18 roku życia.

Wymienione grupy społeczne cechowała solidarność w reagowaniu na krzywdę i degradację. Solidarność ta skierowana była przeciwko wyzyskowi i przedmiotowemu traktowaniu osoby ludzkiej.

PODEJŚCIE PRZEDMIOTOWE DO KWESTII SPOŁECZNEJ

Drugie z wymienionych podejść do kwestii społecznej ma charakter przedmiotowy. Przedmiotem badań stają się poszczególne – wyżej wymienione – problemy różnych grup społecznych.

W XX wieku nastąpiły zasadnicze zmiany na rynku pracy. Masowe bezrobocie panujące na początku mijającego stulecia prowadziło do emig-

[3] Por. Cz. Kępski, *Dziecko sieroce i opieka nad nim w Polsce w okresie międzywojennym*, Lublin 1991.

racji. Szczątkowe dane informują o rozmiarach tego zjawiska. Rząd Stanów Zjednoczonych w swoich statystykach podawał, że w latach 1899-1910 przybył do tego kraju prawie milion Polaków. Polacy migrowali „za chlebem" przede wszystkim do Niemiec. W samym tylko roku 1912 z zaboru rosyjskiego wyemigrowało do Niemiec 206 tysięcy osób. Według danych statystycznych w 1914 roku pracowało w Niemczech około 500-600 tysięcy robotników polskich. W dziewiętnastu kopalniach węgla kamiennego w Zagłębiu Ruhry Polacy stanowili od 50 do 70% ogółu zatrudnionych, w czterech zaś stanowili więcej niż 70% górników. W 1906 roku w Westfalii mieszkało około 230 tysięcy Polaków.

W latach 1919-1938 wyemigrowało z Polski 2 miliony 153,7 tysiąca osób, powróciło zaś 957,7 tysiąca. Ujemne saldo migracji wyniosło więc w okresie międzywojennym ponad milion osób. W latach 1976-1997 wyemigrowało z Polski około 589 tysięcy osób, imigrowało zaś około 82,6 tysiąca osób. Utrzymuje się więc nadal ujemne saldo migracji, choć rozmiary jej nie są tak duże, jak na początku stulecia. W migracjach zagranicznych pojawiło się nowe zjawisko. W ostatnich latach coraz mniej ludzi z wykształceniem wyższym wyjeżdża z kraju, a coraz więcej ludzi przybywa. Polacy są w coraz mniejszym stopniu zawodowo uzależnieni od zagranicznych rynków pracy.

Rynek pracy charakteryzuje się obecnie bezrobociem wahającym się od 10 do 12,5%. Bezrobocie to jest raczej nieporównywalne z bezrobociem przedwojennym, dochodzącym do 40% w latach trzydziestych. Przede wszystkim obecny rynek pracy posiada państwową asekurację w postaci Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Przedwojennych bezrobotnych stanowili pracownicy umysłowi i robotnicy. Ci pierwsi byli uprzywilejowani w korzystaniu z uprawnień socjalnych. Przed wojną bezrobotni robotnicy byli przeważnie analfabetami. Dzisiaj robotnicy posiadają wyższe kwalifikacje, co ułatwia im zmianę charakteru pracy, a w wielu przypadkach umożliwia również ekonomiczne usamodzielnienie. Nowym zjawiskiem, będącym konsekwencją obecnej transformacji, jest wzrost liczby ludzi niezależnych zawodowo od państwowego pracodawcy: w 1998 roku stanowili oni grupę liczącą 16% ogółu zatrudnionych w gospodarce poza rolnictwem.

Innym tematem z zakresu polityki społecznej jest czas pracy. Na początku XX wieku dzienny czas pracy wynosił 12 lub więcej godzin. Jedną z pierwszych regulacji prawnych podjętych w niepodległej Polsce był dekret o ośmiogodzinnym czasie pracy z 23 listopada 1918 roku. Polska przyjęła rozwiązanie postępowe, ustalające tygodniowy czas pracy na 46 godzin (sobota – 6 godzin). Skrócenie czasu pracy miało bardzo ważne znaczenie społeczne. Przede wszystkim robotnik uzyskiwał więcej czasu wolnego dla siebie, dla rodziny i środowiska lokalnego. Ponadto dzięki skróceniu czasu pracy więcej ludzi mogło znaleźć zatrudnienie, co przyczyniło się do obniżenia poziomu bezrobocia[4].

---

[4] Por. M. Święcicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918-1939*, Warszawa 1960.

Obecnie – mimo postępu technicznego – czas pracy uległ jedynie niewielkiemu skróceniu i waha się on dla miasta między 40,5 godziny tygodniowo (w lutym) a 42,9 godziny tygodniowo (w sierpniu). Na wsi czas pracy podlega wahaniom sezonowym i wynosi od 38,9 godziny (w lutym) do 47,2 godziny (w sierpniu – dane GUS[5]). Skrócenie czasu pracy jest argumentem nie wykorzystanym przez związki zawodowe w walce o zmniejszenie bezrobocia. Pojawia się tu możliwość czynnego praktykowania solidarności poprzez zbiorowe uznanie krótszego czasu pracy dla tej samej liczby pracowników, bez konieczności i potrzeby zwalniania części z nich.

Zawsze dotkliwa kwestia ubóstwa wygląda dziś inaczej niż na początku XX wieku. Dopiero w latach siedemdziesiątych pojawiła się kategoria minimum socjalnego, co umożliwiło państwu asekurację ludzi najuboższych. Człowiek ubogi był w latach międzywojennych zdany jedynie na siebie i na działalność filantropijną. Ustawa o opiece społecznej z 1923 roku pozostawała przez prawie siedemdziesiąt lat tylko na papierze, gdyż gminy nie dysponowały środkami na wypłacanie zasiłków. Ludzie bardziej aktywni emigrowali, w kraju pozostawali zaś mniej zaradni. Opisy ubóstwa, które można znaleźć na przykład w *Pamiętnikach bezrobotnych*[6], świadczą o dramatyzmie ludzkich losów, które dziś stanowią osobliwość historyczną. Nie oznacza to jednak, że ubóstwo zostało zlikwidowane; zmieniło ono jedynie swój charakter i rozmiary. Wiemy, że w tym obszarze polityki społecznej wiele już się zmieniło, ale nadal brak jest programów solidarnej walki z biedą.

Z ubóstwem wiąże się bezdomność. Symptomatyczną rzeczą dla tej kwestii jest rozbieżność w statystykach. Współcześnie mówi się w tym względzie o problemie socjalnym dotykającym od 30 tysięcy do 300 tysięcy osób. Oznacza to, że niewiele wiemy zarówno o tej grupie, jak i o kosztach społecznych samego zjawiska. Podobnie zresztą było w przeszłości. Kwestia bezdomności należy do tych spraw, w których szczególnie ważne jest rozpoznanie i pomoc na poziomie lokalnym. Zagadnienie bezdomności wiąże się z kolei z polityką mieszkaniową. Ze statystyk wiemy, że w 1891 roku ludność Warszawy liczyła 475 tysięcy, a mieszkań było jedynie 90 tysięcy, w tym 39 tysięcy mieszkań jednoizbowych. Ich standard był bardzo odległy od wymagań współczesnych. Nie było prądu, kanalizacji i ogrzewania. Nie dbano o warunki sanitarne tak, jak czyni się to obecnie. Podobnie było na wsi. Warunki mieszkaniowe większości społeczeństwa nie stwarzały możliwości odpoczynku i nauki, sprzyjały natomiast pogarszaniu się stanu zdrowia rodziny.

Do zjawisk patologicznych zalicza się alkoholizm, prostytucję, żebractwo, przestępczość (zwłaszcza wśród nieletnich), przemoc w rodzinie, samobójstwa. Niektóre z tych kwestii mają charakter marginalny (żebractwo), inne zaś ma-

[5] *Mały Rocznik Statystyczny GUS*, Warszawa 1998, s. 115.

[6] Zob. *Pamiętniki bezrobotnych*, Warszawa 1933.

sowy. Jest faktem, że niektóre z nich (na przykład przemoc w rodzinie czy samobójstwa) dopiero niedawno stały się przedmiotem naukowego zainteresowania. Brakuje jednak programów systematycznego przeciwdziałania tym patologiom.

Współczesna polityka społeczna bazuje na personalizmie, którego wyrazem są prawa człowieka. Wpisane one zostały po II wojnie światowej w liczne akty prawa międzynarodowego. Wyznaczają one tym sposobem kierunki zaangażowania na rzecz sprawiedliwości społecznej.

KU SOLIDARNEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ

1. W 1989 roku początek procesu reform w Polsce zaznaczył się gwałtownym obniżeniem aktywności gospodarczej. Czynniki zewnętrzne, na przykład upadek RWPG, przyczyniły się do załamania eksportu i do spadku produkcji, a czynniki wewnętrzne, jak na przykład przekształcenie produkcji wywołane procesem restrukturyzacji oraz zawężenie popytu krajowego, odegrały istotną rolę w ograniczeniu dostępu do pracy. Ponadto nastąpił znaczący spadek płacy realnej, prowadzący do zmniejszenia konsumpcji indywidualnej.

Konieczna po roku 1989 redukcja zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych stała się siłą napędową nowego zjawiska, nieznanego w czasach PRL-u – wzrostu bezrobocia w Polsce. Rozpoczęły się zwolnienia grupowe w sektorze państwowym, którym towarzyszył równoległy proces tworzenia nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym. Jego tempo było jednak wolniejsze od redukcji zatrudnienia.

W latach 1945-1989 realizowany był w Polsce model socjalistycznego paternalizmu, który skutecznie szerzył wśród ludzi postawy roszczeniowe wobec państwa. W poprzednim modelu ustrojowym państwo czuło się formalnie odpowiedzialne za sytuację socjalną klas społecznych i z tego powodu nadawało im przywileje socjalne.

W wyniku transformacji ustrojowej zmienił się model polityki społecznej. Współcześnie realizowany jest model, który stanowi mieszankę opiekuńczości i pomocniczości. Zasada subsydiarności, wraz z prawami socjalnymi, została wpisana w Konstytucję z kwietnia 1997 roku. Kilkanaście ustaw socjalnych nosi jednak charakter opiekuńczy. Istotą zmian w obszarze polityki społecznej jest uświadomienie obywatelom istnienia ryzyka życiowego wpisanego w gospodarkę rynkową. Ryzyko to może być w pewnej mierze asekurowane przez państwo.

W okresie od 1989 roku Polska wydała kilkanaście nowych, ważnych aktów prawnych poświęconych problematyce społecznej i zmieniających wcześniejsze ustawodawstwo w tej dziedzinie. Stopniowo państwo, dawniej scentralizowane, zwalnia siebie od obowiązku bezpośredniego zaspokajania socjalnych potrzeb

obywateli, rozkładając ten ciężar na samorządy różnych szczebli i na samych zainteresowanych.

2. Według zapisu dokonanego w Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej (por. art. 2). Zapis ten oznacza asekurację obywateli w obliczu wszelkich typów ryzyka, które w płaszczyźnie socjalnej mogłyby zagrozić niezbywalnej godności człowieka.

W polityce społecznej toczy się dziś spór pomiędzy promocją wartości liberalnych a solidarnością społeczną. Liberalizm w różnych swoich odmianach prowadzi do indywidualizacji zachowań w walce o dochód i konsumpcję. Wartości liberalne wydają się atrakcyjne, ponieważ prowadzą do wyłaniania się elity ludzi mocniejszych, bogatszych, zaradniejszych, którzy często skłonni są interpretować sprawiedliwość wedle własnych interesów. Elita ta ma dostęp do pieniędzy i władzy oraz do środków masowego przekazu, kreując i utrwalając wzory zachowań właściwe tylko tej grupie. Kreowany przez nią model (pozornie niegroźnych) nierówności traktowany jest jako model uniwersalny, dla którego nie ma aksjologicznej alternatywy.

Alternatywy tymczasem dostarcza – pozornie utopijny – model solidarności społecznej. W przeciwieństwie do Marksa, który opowiadał się za solidarnością klasową (zredukowaną do wąsko rozumianego interesu klasowego), rzecz idzie o dobro wspólne, wymagające solidarności ogółu w działaniach zbiorowych. Paradoksalnie, model solidarności społecznej mógłby być dziś urzeczywistniany przez koalicję nowych socjalistów (nie obciążonych historycznymi zaszłościami) i katolików, która niestety nie istnieje. Głosowania w komisjach sejmowych nad ustawowymi zapisami dotyczącymi rozwiązań problemów socjalnych zmierzają do przeciwstawienia się dominacji wielkiego kapitału, lekceważącego godność i podmiotowość osoby ludzkiej. Natomiast programowe łączenie liberałów z nurtem chrześcijańsko-solidarnościowym często prowadzi – jak pokazuje doświadczenie – do dominacji zysku nad dobrem człowieka.

Istotną rolę w realizacji zasady solidarności spełnia samorząd terytorialny, który na szczeblu lokalnym w coraz większym stopniu decyduje o jakości życia społecznego. Państwo nie jest w stanie skutecznie rozwiązywać problemów socjalnych na szczeblu gminy, dlatego też wiele uprawnień organów państwowych zostało wpisanych w kompetencje samorządów terytorialnych (na przykład ustawa o pomocy społecznej). Rozwiązanie takie świadczy nie tylko o realizowaniu konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy, ale także o realizacji zasady pomocniczości w państwie. Zasada ta głosi pierwszeństwo dla inicjatyw oddolnych i wyraża się w sentencji: „tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile konieczne". Zasada ta organizuje (przynajmniej deklaratywnie) życie społeczno-gospodarcze Unii Europejskiej.

3. Pożądany model polityki społecznej opiera się na aksjomacie dobrze znanym z encykliki *Laborem exercens*: praca jest kluczem do rozwiązania kwestii społecznej. Na sytuację człowieka pracy składa się równy dostęp do wiedzy (edukacji), zatrudnienia, opieki zdrowotnej i mieszkania. Braki i niedomagania w tych dziedzinach winny być asekurowane przez pomoc społeczną. W efekcie niezbędna jest pomoc społeczna jako narzędzie polityki państwa. Rzecz w tym, że wraz ze wzrostem bezrobocia i różnych form patologii społecznej stopniowo maleją środki i możliwości pomocy społecznej. Nie są one bowiem powiązane z narodowymi programami edukacji, tworzenia miejsc pracy oraz dostępu do mieszkań dla młodego pokolenia.

Gospodarka rynkowa jest niekwestionowanym faktem – rozwiązaniem, które zastąpiło gospodarkę planową. Wraz z tą zmianą przechodzimy jednak od równości w biedzie do nie kontrolowanej i nie akceptowanej nierówności w dostępie do zamożności. Model społecznej gospodarki rynkowej, realizowany u naszych zachodnich sąsiadów od roku 1948, pozostaje u nas mało znany, mimo że dzięki wpisanej w niego solidarności przyniósł tam znaczące efekty.

Celem liberalnego modelu pomocy społecznej jest podział ograniczonych środków finansowych w taki sposób, aby zaspokoić niezbędne potrzeby życiowe osób i rodzin. Solidarnościowy model pomocy społecznej powinien w miarę możliwości doprowadzić do życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin oraz do ich integracji ze środowiskiem. Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom, w szczególności z powodu ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, ochrony macierzyństwa, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej choroby, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), alkoholizmu lub narkomanii, trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego, klęski żywiołowej lub ekologicznej. Opisane sytuacje świadczą o groźbie marginalizacji licznych grup społecznych, co oznacza wyłączanie ich z aktywnego uczestnictwa w kreowaniu środowiska lokalnego.

Polska wkracza w nowe millennium z nie rozwiązanymi kwestiami o społecznej doniosłości. Zalicza się do nich brak pracy, utrudniony dostęp do edukacji na poziomie średnim i wyższym, brak mieszkań oraz kłopoty w służbie zdrowia. Wszystkie te sprawy razem i każda z osobna prowadzą do ubóstwa dużych grup społecznych, a tym samym do ich marginalizacji, która jest zaprzeczeniem podmiotowości i godności osoby ludzkiej. Powyższych kwestii nie rozwiąże dotychczasowy system jednostronnej liberalizacji rynku, który nie docenia wiodącej roli czynnika ludzkiego w rozwoju społeczno-gospodarczym.

Włączenie Polski do Unii Europejskiej, które nastąpi za kilka lat, doprowadzi do rozpatrywania naszych problemów socjalnych w kontekście sytuacji

bogatszych partnerów, w nowej strukturze politycznej i gospodarczej. Skomplikuje to sytuację naszego kraju ze względu na konfliktogenną strefę ubóstwa. Winno to spowodować zasadniczą zmianę nastawienia socjalnego obecnej koalicji, opartą na przekonaniu, iż dalsze zwiększanie różnic doprowadzi do otwartych konfliktów społecznych.

W wizji solidarnego rozwoju kraju szczególne miejsce przypada młodzieży. Jest ona najbardziej dynamiczną siłą społeczną, ale wyjątkowo obciążoną problemami socjalnymi. Negatywne tendencje, takie jak przestępczość nieletnich, brak pracy i mieszkań, co wpływa na spadek liczby urodzin, w największej mierze dotyczą tej grupy naszego społeczeństwa.

W rozwoju każdego kraju zasadniczą rolę pełni wykształcenie obywateli. Inwestowanie w podnoszenie kwalifikacji człowieka jest najtańszym sposobem podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki i przyspieszania tym samym tempa rozwoju gospodarczego. Prawda ta jest uważana w wielu środowiskach w kraju i za granicą za truizm, ale w Polsce z trudem toruje sobie drogę do świadomości elit politycznych.

Osiągnięty wzrost ekonomiczny jest przede wszystkim efektem prywatyzacji trwającej od 1990 roku, wpływ edukacji zaś – choć niewątpliwy – byłby bardzo trudny do zmierzenia. Tymczasem we współczesnym świecie liczy się mądrość – mądrość indywidualna i zbiorowa, której nie osiągnie się bez permanentnego dostępu do wiedzy. Wieloletnie niskie nakłady publiczne na szkolnictwo wyższe w sposób istotny osłabiają konkurencyjność gospodarki, są utajoną i niedocenianą przyczyną trudności integracyjnych Polski z Unią Europejską. A oto fakty:

– liczba osób z wyższym wykształceniem jest w Polsce zbliżona do liczby osób bez żadnego wykształcenia, zważywszy fakt, że część tej pierwszej grupy to osoby w wieku poprodukcyjnym,

– wykształcenia średniego, dającego dostęp do studiów wyższych, nie posiada 66% ludności w wieku aktywności zawodowej,

– brak wykształcenia wyższego i co najmniej średniego u blisko 2/3 ludności w wieku aktywności zawodowej ma bezpośredni wpływ na jej ograniczone uczestnictwo w procesie pracy i w życiu społeczno-politycznym,

Brak wykształcenia 2/3 ludności czynnej zawodowo oznacza:

– ograniczoną podatność na wszelkie innowacje, a nawet strach przed zmianami, które niesie postęp,

– słabą przyswajalność argumentacji prezentowanej przez elity gospodarcze i polityczne w dziedzinie koniecznych reform,

– niezrozumienie procesów społecznych, ekonomicznych i politycznych związanych między innymi z integracją europejską,

– brak perspektyw własnego rozwoju.

PODSUMOWANIE

1. Istnieje ścisły, choć niedoceniany przez elity polityczne, związek między pracą a edukacją. Nie można dziś analizować rynku pracy bez uwzględnienia problemu ustawicznego kształcenia. Jest ono czynnikiem znacząco przyspieszającym rozwój gospodarczy w wielu krajach. Stanowi o konkurencyjności kapitału ludzkiego. W warunkach transformacji gospodarki kształcenie ustawiczne jest niedocenianym czynnikiem rozwoju, choć dotyczy potrzeby stałego podnoszenia kwalifikacji praktycznie wszystkich osób aktywnych zawodowo.

2. Głównym celem transformacji w obszarze pracy jest stałe ograniczanie bezrobocia. Brakuje tu jednak nowej strategii związanej zarówno z dążeniem do likwidacji inflacji, jak i integracji w niedalekiej przyszłości polskiego rynku pracy z rynkiem Unii Europejskiej.

3. Zagrożeniem dla reform społecznych jest rosnąca biurokratyzacja w relacjach władza – obywatel. Biurokracja jest grupą zawodową, która posiada monopol informacji oraz swoistą racjonalność wyrażającą się własnym, wąsko pojętym interesem. Dobro wspólne jest dla niej pojęciem propagandowym, nie zaś celem działania. Biurokracja nigdy nie była siłą napędową gospodarki; często hamuje inicjatywy oddolne, a w procesie realizacji ustaw wypacza ich ducha. Efektem takich działań jest wielkie marnotrawstwo środków publicznych.

4. Integracja Polski z Unią Europejską wymaga nowej strategii rozwojowej, uwzględniającej społeczne koszty, które społeczeństwo będzie gotowe solidarnie ponieść. Tymczasem koszty te nadal pozostają nieznane.